Current Issue Review 90-2E

DRIFTNET FISHING: A LEGAL PERSPECTIVE

Silvia Maciunas
Christopher Morris
Law and Government Division

2 May 1990
Revised 10 September 1990

Library of Parliament
Bibliothèque du Parlement

Research Branch

The Research Branch of the Library of Parliament works exclusively for Parliament, conducting research and providing information for Committees and Members of the Senate and the House of Commons. This service is extended without partisan bias in such forms as Reports, Background Papers and Issue Reviews. Research Officers in the Branch are also available for personal consultation in their respective fields of expertise.

© Minister of Supply and Services Canada 1991
Cat. No. YM32-1/90-2-1990-09E
ISBN 0-660-13906-5

CE DOCUMENT EST AUSSI PUBLIÉ EN FRANÇAIS

CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

91-06068/

DRIFTNET FISHING: A LEGAL PERSPECTIVE

ISSUE DEFINITION

In December 1989, the United Nations adopted a resolution on driftnet fishing on the high seas. The Resolution reflects a new consensus among the international community that concrete, immediate action is warranted to control the practice and reduce the harmful consequences to marine resources. Canada is one of the countries that is directly affected by large scale driftnetting, because of both the harvesting of salmon of Canadian origin and global environmental concerns.

The intentional taking of salmon on the high seas in violation of international law, and the unintentional catching of salmon by foreign powers fishing for squid, have concerned Canadian fishermen's groups as well as the provincial and federal governments. The environmental consequences of massive salmon fishing on the high seas have also been raised. The wastefulness of the driftnet fishing methods, which result in the destruction of large quantities of unwanted fish and marine mammals and sea birds, is opposed by governments and environmentalists alike.

Although driftnet fishing is being practised in various oceans, this paper will focus on the issues in the North Pacific, considered from a legal perspective. The regulatory and legislative schemes governing this practice will also be examined.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

BACKGROUND AND ANALYSIS

A. Definition and History

The practice of driftnet fishing involves the use of gillnets held by floats and weights in a more or less vertical position in the water. The nets are left to drift in order to enmesh and entangle fish. One or more panels may be used, generally totalling at least 2.5 kilometres of net. This method of fishing has been practised for a number of years and continues to be used on a small scale on the Atlantic Coast. It has become a subject of controversy recently, however, because of its unprecedented expansion in the Pacific Ocean. More and more vessels are engaged in the practice and extremely long nets are being used.

Three fishing powers are currently engaged in driftnet fishing in the North Pacific: Japan, Korea and Taiwan. Korea and Taiwan began driftnetting in the North Pacific relatively recently. Japan's presence goes back to after the Second World War when the Japanese began to fish for salmon in the North Pacific. Japan's fishing efforts for salmon were restricted geographically when a tripartite agreement between that country, the United States and Canada came into force in 1953. This agreement (discussed at greater length below) still regulates Japanese fishing for salmon on the high seas. Under its terms, fishing for salmon using largescale driftnets is permissible.

In the late 1970s, developments in the law of the sea were such that a number of coastal nations claimed exclusive fishing zones of 200 nautical miles, pushing distant-water fishing nations further out to sea. As opportunities for salmon fishing declined, a squid fishery on the high seas was developed and began to flourish. This fishery is extremely lucrative (estimates of its worth for 1988 range between $800 billion and $1,600 billion). It has been estimated that in 1989 Japan, Korea and Taiwan were deploying approximately 900 vessels in the North Pacific and that each vessel used as much as 50 kilometres of net each night in this massive operation.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

B. Current Problems

Currently attention is focused on the squid driftnet fishery conducted by Japan, Korea and Taiwan in the North Pacific. This fishery causes concern for a number of reasons. One is that salmon can be taken as "bycatch" - or unintended catch. While the extent of bycatch for any one vessel may not be large, for the squid fishery as a whole it could be significant. Reports based on data from recent years have estimated that from 3-4,000 up to 15,000 Canadian salmon may be intercepted during one fishing season. The countries engaged in driftnet fishing have enacted domestic regulations to control the bycatch, but it is unknown whether these restrictions are effective. Another concern is the illegal targeting of salmon, principally by Taiwanese vessels ostensibly engaged in squid driftnetting, but whose actual intention is to fish for salmon. The amount of salmon taken directly is highly uncertain, but is alleged to range as high as 40,000 tonnes in a year.

A second bycatch issue, at the forefront of the concerns raised by environmental groups, has been the taking of various marine mammals and sea birds in the nets. Recent unconfirmed estimates are that driftnets in the North Pacific entangle 80,000 marine mammals and 750,000 seabirds annually, as well as thousands of marketable fish - most of which are returned dead to the sea. Driftnets lost or discarded at sea exacerbate the problem of the unintended destruction of sea life. Because the nets are made of synthetic materials, they do not deteriorate in the salt water but rather continue to fish, dropping to the bottom of the sea when full and rising to fish again after the take has been devoured or has decayed at the sea bottom. The volume of living marine resources being taken has raised concern about the conservation of the fisheries as well as the possible broader environmental impact.

C. Law of the Sea

1. General

Any analysis of the legal perspectives of driftnet fishing must begin with a discussion of the current status of the law of the sea.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Historically, the law governing the use of the oceans and coastal waters was based primarily on customary international law. Custom itself develops from the practice of nations and their acceptance of what are perceived to be international norms of state behaviour. In the twentieth century, the process of multilateral treaty-making has resulted in the codification of considerable segments of sea law as well as the creation of a new law of the sea. This process culminated in 1982 in the finalization of the United Nations Convention on the Law of the Sea (LOSC). Because the LOSC is not in force, not yet having received the required 60 ratifications, its provisions can only apply in so far as they have attained the status of customary law.

That large parts of the LOSC have attained the status of customary law is no longer controversial. However, because the Convention is not officially in force, and there is therefore no official text to which to refer, it is not always clear whether all of the provisions of the Convention have the same status or whether the entire content of certain articles has been incorporated into customary law; this causes some uncertainty in application. With regard to fishing, the relevant articles of the Convention deal with the exclusive economic zone and the use of the high seas and include certain provisions on conservation and management of marine resources. It would appear to be generally accepted that these provisions are valid international law and that those provisions of the Convention dealing with the exclusive economic zone would also apply to an exclusive fishing zone.

2. Exclusive Economic Zones

The 1982 Convention provides for a coastal state to have an exclusive economic zone (EEZ) of 200 nautical miles (Article 57) with sovereign rights being accorded with regard to the exploration and exploitation of the natural resources, including living marine resources, of that zone. Although the Convention was not concluded until 1982, discussions on the creation of these zones took place in 1975. Soon afterwards, states began to assert the concept by proclaiming 200-mile fishing zones and full-fledged economic zones. Canada proclaimed a 200-mile fishing zone in 1977 under the authority of the Territorial Sea

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

and Fishing Zones Act. The United States claimed an exclusive economic zone in 1983. By November of 1986, some 69 coastal states had proclaimed such zones. While Canada's claim to fishing jurisdiction is based on an exclusive fishing zone, an exclusive economic zone never having been declared, it is the position of the Department of External Affairs that the same rights and obligations with regard to fishing flow from both regimes.

Article 56 provides that the coastal state has sovereign rights for the purpose of exploring and exploiting, conserving and managing the natural resources, whether living or non-living, of the waters of the zone; it also imposes an obligation to consider the rights and duties of other states. Article 61 places responsibility for conservation of the living resources of the zone on the coastal nation, which is to determine the allowable catch in the zone and to promote the optimum utilization of the living resources in it. The coastal nation is also given the right to establish certain rules and regulations governing the catch in the zone. What has been accorded is not full sovereignty, but, rather, rights subject to obligations; however, observers have noted that coastal nations are behaving as if full sovereignty had in fact been granted. (This issue was raised recently when an international tribunal found that Canada did not have the right to impose certain conditions on France with regard to the processing of fish caught in the Canadian EEZ; however, that issue also dealt with the existence and effect of a previous treaty.)

The authority for coastal states to control fishing within their exclusive zones is, however, established. Thus it is possible under international law for those nations who have declared exclusive zones to prohibit the use of driftnets within their territory. In Canada, driftnetting by foreign fishing fleets is not permitted in the exclusive fishing zone. A very small number of vessels are engaged in small scale driftnetting operations on the Atlantic coast.

3. The High Seas

a. Principles of Regulation

The question of regulation of fishing on the high seas is more contentious. The high seas are essentially those bodies of water not

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

included in the exclusive economic zone, territorial waters or the archipelagic waters of an archipelagic state. They are a common property.

The customary rule of freedom to fish has been modified by the LOSC. Under Article 116, all states have the right for their nationals to engage in fishing on the high seas, subject, however, to treaty obligations; to Articles 117 to 120 of the Convention, dealing with conservation of the living marine resources of the seas; and to Articles 64 to 67, dealing with conservation of straddling stocks, highly migratory species, marine mammals, anadromous stocks and catadromous species. The conservation obligations may not be universally accepted: some observers have noted the tendency of states to accept the rights imbedded in the LOSC but not the obligations regarding conservation and management regimes.

Nonetheless, there seems to be general agreement that Article 66 governs the control of anadromous stocks, which include salmon (anadromous species being those which return to the rivers of their origin to spawn). Article 66 places the authority for the conservation of anadromous stocks, including stocks outside the EEZ, with the state of origin. Fishing for such stocks on the high seas by other than the state of origin should take place only after agreement is reached between a distant-water fishing fleet and the state of origin. In the North Pacific, the agreement of one of the four salmon-producing nations, the United States, Canada, the U.S.S.R. or Japan, would be necessary. While fishing in other circumstances may be described as unlawful, enforcement of these provisions is problematic; Article 66 refers to enforcement by agreement. The LOSC does contain provisions dealing with dispute resolution (Part XV) but these are not being relied upon in the absence of ratification.

b. Treaty Obligations Regarding Salmon Fishing

The right to fish on the high seas was made subject to treaty obligations under Article 116. Also Article 311 provides that the LOSC shall not alter the rights and obligations of parties which arise from other agreements compatible with the Convention. Parties may agree to suspend the application of the agreement as it pertains to them, providing

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

that this would not derogate from the principles and provisions of the Convention as a whole or as it affects other parties. Though, in general, international law provides that a later treaty cannot abrogate an earlier one, unless with the agreement of both parties, an existing treaty must be interpreted in light of the new regime.

In 1953, an agreement entered into by the Japanese, Americans and Canadians - the International Convention for the High Seas Fisheries of the North Pacific Ocean - came into force. This treaty restricted Japanese salmon fishing to certain areas of the North Pacific. It was established that the Japanese would not fish for salmon west of a line following the 175 degree meridian West longitude. Over time, this line has been pushed back towards Japan. Under a revision to the agreement in 1978, time and place restrictions were imposed on Japanese fishing. The boundary line is now established at 180 degrees and fishing by the Japanese in the Bering Sea (but not south of the Aleutians) is scheduled to cease in 1994. Japan also fishes for salmon in the North Pacific under agreements negotiated between the USSR and Japan.

Initiatives taken under the auspices of the International Commission for North Pacific Fisheries (INPFC), established by the above mentioned trilateral Convention, include the cooperation of the United States, Canada and Japan in relevant scientific studies and in developing conservation and enforcement measures. In 1988, the Canadian government proposed the creation of a working group to cooperate in the prosecution of those involved in the marketing of salmon taken from the North Pacific by non-INPFC members. In 1989, proposals from the Canadian representative resulted in the creation of a working group within the Commission to investigate alternatives to driftnet fishing for salmon. Also under the INPFC, studies have been undertaken and information exchanged with regard to the incidental take of marine mammals by driftnet fishing and the problems of marine debris.

Discussions are ongoing between Canada, the USA, Japan and the U.S.S.R. to negotiate a new multilateral treaty to replace the existing tripartite agreement. Although the terms of the new agreement are not yet

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

known, it is likely that all salmon fishing on the high seas will be prohibited.

Driftnets are used as a matter of course by the Japanese in their salmon fisheries in the North Pacific, under the management of the INPFC and by agreement with the U.S.S.R. However, while Japanese salmon on the high seas is therefore regulated by treaty, salmon fishing on the high seas by Korea and Taiwan is prima facie illegal, by virtue of Article 66 of the LOSC. It must be remembered, however, that Korea has signed but not ratified the 1982 Convention, while neither Korea nor Taiwan is a member of the United Nations, and Taiwan is not even recognized by most states. Nonetheless, in the absence of any agreement with a salmon-producing nation to permit such fishing, Taiwan and Korea, as members of the international community, would be bound by Article 66 not to undertake prohibited fishing.

4. Regulation of the Squid Fishery

The principle governing driftnet fishing for squid on the high seas is that of freedom to fish, subject to certain conservation requirements. Article 117 establishes the duty for all countries to adopt conservation measures relating to the living resources of the high seas for their nationals. Article 118 establishes the obligation for states to cooperate in the conservation and management of the resources of the high seas. Article 119 imposes a duty on states to establish conservation regimes and take measures to maintain or restore populations at the maximum sustainable yield in light of environmental and economic considerations. The uncertain status of conservation measures, together with the inadequacy of enforcement provisions and mechanisms for action when states do not agree, has limited the usefulness of these Articles. A case could be made, however, that driftnet fishing on the high seas is not consistent with the high seas conservation and environmental principles of the LOSC. Such an opinion has been put forth by the South Pacific Forum Fisheries Agency and this premise is included in the Tarawa Declaration (discussed below).

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

D. Bilateral Arrangements

A number of initiatives dealing with high seas fisheries have been undertaken as the result of negotiations between the United States and Japan, Korea and Taiwan. In 1987, the Driftnet Impact Monitoring, Assessment, and Control Act of 1987 was passed by the United States Congress. This legislation requires the Secretary of State to negotiate agreements with countries conducting driftnet fishing in the North Pacific Ocean, for the purposes of cooperative monitoring of the fishing activity, assessment of its impact on marine resources, and arranging for the enforcement of regulations and laws governing such fishing. If a foreign government fails to negotiate an arrangement with the United States, steps are to be taken to consider the prohibition of the import of fish products from the offending country.

At least partially as a result of the economic pressure of this legislation, in 1989 agreement was reached with Japan after tripartite consultations that included Canada. The most recent agreement, made in 1990, significantly strengthens the scientific observer program established in 1989 by increasing the number of scientific observers and providing for the exchange of observer data, as well as extending the observer program to the large mesh fishery for tuna and other larger species. (In 1990, there will be 10 Canadians out of a total of 74 observers.) The Government of Japan extended some of its domestic regulations governing the high seas squid fishery to cover the large mesh driftnet fishery as well. Provisions include time and place limitations on fishing, prohibitions on retaining stock taken incidentally, the mandatory display of a fishing vessel's name and registration number, mandatory marking of fishing gear, prohibitions on carrying both large and small mesh gear, restrictions on stock mesh size and mandatory submission of catch reports for both the squid and large mesh driftnet fishery. The squid fishery is also limited in total number of vessels, is prohibited from transferring catch at sea, and is obliged to provide certain vessel and operations position data. With regard to enforcement, a significant breakthrough is the requirement that all Japanese driftnet vessels in both fisheries must carry transponders which will permit immediate tracking of their position by satellite. The

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

agreement also provides for numerous exchanges of information by the three nations and coordination of research. The Japanese have also agreed not to expand their fishing effort for squid in the North Pacific.

The United States negotiated similar agreements with Korea and Taiwan; however, as many of the regulatory measures put in place by the Korean and Taiwanese governments are general, they also provide benefits for Canada. Under the monitoring and enforcement programs between the United States and Korea and the United States and Taiwan, fishing vessels must be equipped with transmitters and strong enforcement powers have been established.

None of the agreements, however, prohibits the use of driftnet fishing; rather all are oriented to control of salmon bycatch and, as regards Korea and Taiwan, to reducing the illegal taking of salmon by driftnet. Provisions in each of the agreements also prohibit the discarding of used nets at sea and require that lost nets be reported.

E. Multilateral Developments

There has been considerable progress towards restraining the use of driftnets. The most significant development in this area is the U.N. Resolution regarding large scale pelagic driftnet fishing, co-sponsored by Canada and New Zealand and adopted on 22 December 1989. The U.N. Convention stresses the obligation of members of the international community to cooperate more fully in the conservation of living marine resources. The fishing powers involved in large scale driftnet pelagic fishing are called upon to share data so that the impact of such fishing methods can be assessed. The Resolution recommends that all interested members of the international community meet by 30 June 1991 to review the data and decide on further measures.

The Resolution also recommends that:

- moratoria be placed, by 30 June 1992, on all large scale driftnet fishing on the high seas (this suspension of activity can be lifted or avoided where effective conservation and management practices based on sound analysis are established);

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

- immediate reductions be made in large scale pelagic driftnet fishing in the South Pacific, leading to the cessation of such fishing on 1 July 1991 (one day after the deadline for the assessment of scientific data), until appropriate conservation and management arrangements are entered into by the concerned parties;

- immediate cessation of further expansion of large scale pelagic driftnet fishing on the high seas of the North Pacific and all other seas outside the Pacific Ocean, subject to the qualifications concerning conservation and management stated above.

Notably, the Resolution was adopted without a vote, which indicates a broad degree of support for its provisions (it should be remembered that neither Korea nor Taiwan is a member of the United Nations). The text is a compromise between those nations who wanted immediate moratoria and those wishing for further study of the matter. Measures will be taken on the basis of the best available evidence on a certain date (1 July 1991 for the South Pacific and 30 June 1992 for all high seas). The Resolution is not determinative of the matter; driftnet fishing will stop in both areas only if there is no satisfactory progress on conservation.

The status of resolutions of the United Nations in terms of international law is equivocal. Scholars of international law note that the legal value of such resolutions is very individual, depending on the circumstances of their adoption and the principles they state. The Department of External Affairs notes that, while resolutions may contribute to development of international law, they do not create rights or obligations for any states. Although the Resolution has no binding force at law, it does give evidence of the community of opinion on international driftnet fishing and as such carries political and moral weight. The U.N. Resolution also advocates an increase in research into the environmental effects of driftnet fishing and the development of further regulatory and monitoring methods. It is possible that the Resolution, together with the conservation sections of the LOSC, may contribute to the emergence of a new set of norms of international law governing large scale driftnet fishing.

The impact of the Resolution remains to be seen. Japan, a member of the U.N., did not object to it and will not be expanding its

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

driftnet activity in 1990. Taiwan, by virtue of its status as a member of the international community referred to in the Resolution, has indicated a willingness to phase out the use of driftnets. Korea has also indicated its willingness to restrict expansion in the North Pacific. The ultimate outcome of the Resolution is difficult to predict: whether the moratorium comes into effect depends on agreement on conservation matters; whether a moratorium would be effective is another issue.

Widespread opposition to driftnet fishing has also been expressed in other multilateral forums. Nations in the South Pacific region are concerned about the impact of driftnet fishing by Taiwan, Japan and Korea on the sustainability of their fish stocks. In July 1989, at an annual meeting of the South Pacific Forum, the South Pacific nations issued the Tarawa Declaration, which seeks to establish a management regime for albacore tuna in the South Pacific and to ban driftnet fishing from the region. It is estimated that three or four times the sustainable harvest of the area was taken in 1989, largely as a result of the unprecedented increase in fishing vessels employed by Taiwan. The nations who signed this declaration include Australia, New Zealand, Micronesia, Kiribati, Papua New Guinea, the Solomon Islands, Tuvalu, Samoa, the Cook Islands, Fiji, Nauru, Niue, the Marshall Islands, Tonga, and Vanuatu.

Subsequently, these nations, together with France, Paulu, Pitcairn, Tokelu, and Western Samoa, concluded a treaty, the Convention to Prohibit Driftnet Fishing in the South Pacific. The Parties have agreed to prohibit their own nationals from driftnet fishing in the South Pacific as well as taking measures consistent with international law to restrict fishing activities within the Convention Area. Notably all measures proposed can be taken within accepted fisheries jurisdiction. The Convention, however, is not yet in force.

On 17 July 1990, Japan announced that it was stopping driftnetting in the South Pacific.

Very recently, the U.S. House of Representatives passed a bill which would mandate its Secretary of State to seek an international ban on driftnet fishing. The legislation would require a yearly report to Congress on the status of such efforts, including suggestions for any

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

legislation that might encourage a cessation of driftnetting. The bill is currently with the United States Senate, which must pass it if it is to become law.

In October, 1989, at the Commonwealth Heads of Governments meeting at Langkawi, Malaysia, Canada was among the nations which made a declaration on the environment including a commitment to discourage and restrict non-sustainable fishing practices and to seek to ban pelagic driftnet fishing. This declaration is notable in that a large member of developing countries, as well as the industrialized nations, supported the principle of a ban.

Another development in 1989 was the Proclamation on the High Seas Driftnet Fisheries in the North Pacific Ocean; this was signed by the Premier of British Columbia and the Governors of the States of Alaska, Washington, Oregon, Idaho, California, and Hawaii and directed to the federal governments of Canada and the United States. It requested that reductions in the Japanese salmon fisheries be sought; that measures be sought to reduce the impact of high seas squid fleets on the incidental take of fish, marine mammals and seabirds; that agreement be sought on a new Convention between Japan, Canada, the United States and the U.S.S.R. that would prohibit all salmon fishing on the high seas of the North Pacific; that a multinational research organization for the Pacific be established; that international agreements be reached to limit the marketing of illegally harvested salmon; and that increased resources be provided for the monitoring and enforcement of international agreements.

Preliminary results of the multinational research study conducted between June and October 1989 by Canadian, American and Japanese observers aboard Japanese driftnet vessels in the North Pacific, have revealed great waste and the potential for widespread destruction of sea birds and non-commercial varieties of fish and marine mammals. This year, 74 observers from these three nations are studying the results of the overall North Pacific driftnet fishery.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

F. Canadian Initiatives

Canada does not permit large scale driftnetting within its own fishing zone. It enacted regulations in 1987 prohibiting the importation of North Pacific salmon from other than INPFC members under the North Pacific Fisheries Convention Regulations and is involved in taking action to discourage those nations engaged in marketing illegally caught salmon. A number of research programs into the effects of driftnetting have been initiated within the federal Department of Fisheries and Oceans.

In the context of the INPFC, Canada proposed the formation of working groups to deal with the marketing of North Pacific salmon by non-INPFC members and to consider alternatives to driftnet fishing technology. Canadian scientific observers will participate in the observation programs on the North Pacific in 1990.

Recent consultations between Korea and Canada will result in an exchange of scientists and increased scientific cooperation.

At the provincial level, in 1989 British Columbia hosted a conference dealing with this issue which brought together concerned Canadians and Americans and observers from the South Pacific.

Federally, a Private Member's Bill, Bill C-280, an Act to amend the Fisheries Act (driftnet fishing) passed first reading on 20 December 1989. This Act, which remains on the order paper, would prohibit the use of driftnet fishing in the Canadian fishing zone and would impose heavy penalties for violations.

PARLIAMENTARY ACTION

Activity in international relations, including entering into treaties, is conducted by the Government of Canada under the prerogative power. Little direct parliamentary action has been involved; consequently, this overview will also include government action.

In 1952, Canada, together with the United States and Japan, concluded the International Convention for the High Seas Fisheries of the North Pacific Ocean, which entered into force in 1953. This was brought

into domestic law by Parliament under the North Pacific Fisheries Convention Act in 1953. An exclusive fishing zone under the Territorial Sea and Fishing Zones Act was established in 1977, and in 1982, Canada signed the United Nations Convention on the Law of the Sea, although it did not ratify it. Five years later, the Canadian government announced that large scale driftnet fishing would not be permitted in the Canadian fisheries zone.

In 1989, British Columbia hosted a conference on driftnet fishing at which a joint declaration was made by Governors of several U.S. states and the Premier of British Columbia. In the same year, Canada co-sponsored the U.N. Resolution on Driftnet Fishing, and Bill C-280, An Act to amend the Fisheries Act (driftnet fishing), a Private Member's bill, received first reading in the House. This bill remains on the order paper.

CHRONOLOGY

1952 - Canada entered into a tripartite agreement (the International Convention for the High Seas Fisheries of the North Pacific Ocean with the United States and Japan, governing fishing for salmon in the North Pacific. The Convention came into force in 1953.

1973 - Negotiations began on the United Nations Convention on the Law of the Sea.

1977 - Canada declared a 200-mile exclusive fishing zone under the Territorial Sea and Fishing Zones Act.

1982 - Canada signed the 1982 United Nations Convention on the Law of the Sea but has not ratified it.

1987 - Canada announced a policy that the practice of large scale driftnet fishing in the 200-mile zone would not be permitted.

1987 - Canada strengthened existing regulations banning the importation of salmon from the North Pacific by non-INPFC members.

1987 - The United States passed the Driftnet Impact Monitoring, Assessment, and Control Act of 1987 under which it was mandated to seek agreement with Japan, Korea and Taiwan on the monitoring of driftnet fishing in the North Pacific.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

1988 - Canada requested that the International North Pacific Fisheries Commission form a working group to seek initiatives to control the marketing of illegally caught salmon.

1989 - Canada, the United States and Japan reached agreement on scientific observer programs and the monitoring of the driftnet fleet operations. Japan complied with the Driftnet Impact Monitoring, Assessment, and Control Act of 1987 through domestic legislation.

1989 - The United States reached agreement with Korea and Taiwan on scientific observers, enforcement and monitoring of driftnet operations in the North Pacific. Korea and Taiwan introduced domestic regulations dealing with driftnet fisheries.

1989 - The nations of the South Pacific region met to discuss driftnet fishing and to seek a ban on driftnet fishing in the South Pacific. They issued the Tarawa Declaration.

1989 - At Canada's initiative, the INPFC formed a working group to consider alternatives to driftnet fishing technology.

1989 - British Columbia hosted a conference on driftnet fishing. A declaration was made by the Premier of the province and the Governers of several U.S. states.

1989 - At Langkawi, Malaysia, the Commonwealth Heads of Government issued a statement on the environment supporting a ban on large scale driftnet fishing.

1989 - The nations of the South Pacific concluded the Convention to Prohibit Driftnet Fishing in the South Pacific. The Convention was opened for ratification but is not yet in force.

1989 - Canada co-sponsored the United Nations Resolution on Driftnet Fishing.

1989 - A Private Member's bill, Bill C-280, an Act to amend the Fisheries Act (driftnet fishing) passed first reading in the House of Commons.

1990 - The U.S. House of Representatives passed a bill prohibiting driftnet fishing in its exclusive economic zone and mandating the U.S. Secretary of State to seek an international ban on driftnet fishing. The bill is before the U.S. Senate.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

1990 - A revised agreement on driftnet operations in the North Pacific was negotiated by Canada, the United States and Japan.

SELECTED REFERENCES

Beamish, R.J. et al. Department of Fisheries and Oceans, A Preliminary Summary of the Impact of the Squid Driftnet Fishery on Salmon, Marine Mammals and Other Marine Animals. August, 1989.

Brown, H.C. "Recent Developments in the Law of the Sea." (1986) 21 San Diego Law Review, 701.

Castel, et al. International Law, Chiefly as Interpreted and Applied in Canada. 4th ed. 1987.

Johnston, J. "International Management of Living Marine Resources." The Legal Challenge of Sustainable Development. Ed. J. Saunders. Canadian Institute of Resources Law, 1990.

McDorman, T.L. "Will Canada Ratify the Law of the Sea Convention." (1988) 25 San Diego Law Review, 537.

McRae, D. "Approaches to the Resolution of Atlantic and Pacific Ocean Problem." (1989) 16 Ecology Law Quarterly, 227.

Margolis, L. Fisheries and Oceans, Notes on High-Seas Distribution of Canadian Salmonids and the Japanese High-Seas Fisheries. October, 1989.

Obee, B. "Strip Mining the Seas." Canadian Geographic, February-March 1990.

Bulletin d'actualité 90-2F

LA PÊCHE AU FILET DÉRIVANT: UNE PERSPECTIVE LÉGALE

Silvia Maciunas
Christopher Morris
Division du droit et du gouvernement

Le 2 mai 1990
Révisé le 10 septembre 1990

Bibliothèque du Parlement
Library of Parliament

Service de recherche

Le Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement travaille exclusivement pour le Parlement, effectuant des recherches et fournissant des informations aux parlementaires et aux comités du Sénat et de la Chambre des communes. Entre autres services non partisans, il assure la rédaction de rapports, de documents de travail et de bulletins d'actualité. Les attachés de recherche peuvent en outre donner des consultations dans leurs domaines de compétence.

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1991
Nº de cat. YM32-1/90-2-1990-09F
ISBN 0-660-93256-3

N.B. Dans ce document, tout changement d'importance fait depuis la dernière publication est indiqué en **caractère gras.**

THIS DOCUMENT IS ALSO PUBLISHED IN ENGLISH

CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

LA PÊCHE AU FILET DÉRIVANT: UNE PERSPECTIVE LÉGALE

DÉFINITION DU SUJET

En décembre 1989, les Nations Unies ont adopté une résolution sur la pêche au filet dérivant en haute mer. La résolution indique que les membres de la communauté internationale en sont arrivés à la conclusion qu'il faut prendre des mesures concrètes et immédiates pour contrôler ce type de pêche et réduire les conséquences néfastes qu'il a pour les ressources marines. Le Canada est l'un des pays directement touché par la pêche au filet dérivant pratiquée à grande échelle, tant parce qu'elle affecte la récolte du saumon d'origine canadienne que parce qu'elle a des répercussions sur l'environnement mondial.

La capture intentionnelle du saumon en haute mer, en violation du droit international, ainsi que la prise involontaire du saumon par les puissances étrangères qui pratiquent la pêche au calmar préoccupent les groupes de pêcheurs canadiens ainsi que les gouvernements provinciaux et fédéral. Bon nombre de personnes s'interrogent également sur les conséquences que la pêche massive du saumon en haute mer a pour l'environnement. Les gouvernements, à l'instar des environnementalistes, s'opposent au gaspillage inhérent aux méthodes de pêche au filet dérivant, qui entraînent la destruction d'une grande quantité de poissons et de mammifères marins qu'on ne désire pas pêcher, ainsi que d'oiseaux de mer.

Bien que la pêche au filet dérivant soit pratiquée dans divers océans, le présent document s'attache surtout à cerner les problèmes qu'elle pose dans le Pacifique Nord et à les étudier dans une perspective légale. Il examine également les ensembles de règlements et de dispositions législatives régissant cette pratique.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

CONTEXTE ET ANALYSE

A. Définition et historique

La pêche au filet dérivant comprend l'utilisation de filets maillants tenus dans une position plus ou moins verticale dans l'eau par des flotteurs et des poids. Les filets sont laissés à la dérive afin de mailler et d'empêtrer le poisson. Un ou plusieurs panneaux peuvent être utilisés; d'une façon générale, les filets mesurent au minimum 2,5 kilomètres de long. Cette méthode de pêche est pratiquée depuis un certain nombre d'années et continue de l'être sur une petite échelle sur les côtes de l'Atlantique. Elle est toutefois devenue récemment un sujet de controverse, en raison de l'étendue sans précédent qu'elle a prise dans l'Océan Pacifique. De plus en plus de bateaux pratiquement de type de pêche et ont recours à des filets extrêmement longs.

Trois pays qui font beaucoup de pêche pratiquent actuellement la pêche au filet dérivant dans le Pacifique Nord: le Japon, la Corée et Taiwan. La Corée et Taiwan ont commencé à pêcher au filet dérivant dans le Pacifique Nord depuis relativement peu de temps. Pour sa part, le Japon se livre à cette activité depuis après la Seconde Guerre mondiale, c'est-à-dire depuis qu'il a commencé à faire la pêche au saumon dans le Pacifique Nord. La pêche au saumon pratiquée par le Japon a été circonscrite sur le plan géographique en 1953, année d'entrée en vigueur d'une entente tripartite entre le Japon, les États-Unis et le Canada. Cette entente (examinée de façon plus détaillée ci-dessous) réglemente encore la pêche au saumon que le Japon pratique en haute mer. Les dispositions de cette entente permettent l'utilisation à grande échelle de filets dérivants pour la pêche au saumon.

Vers la fin des années 70, l'évolution du droit de la mer a été telle qu'un certain nombre de nations côtières ont réclamé des zones exclusives de pêche de 200 milles nautiques, refoulant davantage vers la haute mer les nations qui exploitent des lieux de pêche éloignés. À mesure que les possibilités de la pêche au saumon déclinaient, la pêche au calmar en haute mer a été mise en valeur et a commencé à prendre de l'essor. Cette pêche est extrêmement lucrative (en 1988, on estimait qu'elle valait

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

entre 800 milliards et 1 600 milliards de dollars). On estime qu'en 1989, le Japon, la Corée et Taiwan déployaient approximativement 900 bateaux dans le Pacifique Nord et que chacun de ces bateaux utilisait jusqu'à 50 kilomètres de filets chaque nuit dans cette opération massive.

B. Problèmes actuels

Actuellement, l'attention se tourne vers la pêche du calmar au filet dérivant pratiquée par le Japon, la Corée et Taiwan dans le Pacifique Nord. Cette sorte de pêche suscite des inquiétudes pour un certain nombre de raisons. L'une d'elles est que le saumon peut être pêché comme "prise fortuite" - ou prise non voulue. L'ampleur des prises fortuites par un vaisseau peut être négligeable; toutefois, pour l'ensemble de la pêche au calmar elle peut être considérable. Selon des rapports fondés sur des données recueillies au cours des dernières années, de 3 000 à 4 000 et jusqu'à concurrence de 15 000 saumons canadiens peuvent être interceptés au cours d'une saison de pêche. Les pays qui s'adonnent à la pêche au filet dérivant ont adopté des règlements internes pour contrôler les prises fortuites, mais on ignore si ces mesures restrictives sont efficaces. Un autre sujet d'inquiétude est le ciblage illégal du saumon, particulièrement par les bateaux taiwanais qui, sous couvert de pêcher du calmar au filet dérivant, cherchent en fait à capturer du saumon. On ne peut absolument pas dire avec certitude la quantité de saumons pris directement, mais on suppose qu'elle peut atteindre 40 000 tonnes par année.

Un deuxième problème inhérent aux prises fortuites, qui figure en tête de liste des préoccupations des groupes luttant pour la protection de l'environnement, est la prise de divers mammifères marins et d'oiseaux de mer dans les filets. Selon des estimations récentes non confirmées, 80 000 mammifères marins et 750 000 oiseaux de mer par année, ainsi que des milliers de poissons commercialisables dont la plupart sont rejetés sans vie à la mer, viennent s'empêtrer dans les filets dérivants dans le Pacifique Nord. Les filets dérivants perdus ou rejetés à la mer aggravent le problème de la destruction non intentionnelle de la faune marine. Étant donné que ces filets sont faits de matériaux synthétiques,

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

ils ne se détériorent pas dans l'eau salée, mais continuent plutôt de piéger les poissons, puis de couler au fond de la mer lorsqu'ils sont remplis et de remonter à la surface lorsque la prise a été dévorée ou décomposée surle fond marin. Le volume des ressources biologiques marines prises a suscité des inquiétudes tant pour ce qui est de la conservation des pêcheries que pour la plus grande incidence qu'il risque d'avoir sur l'environnement.

C. Droit de la mer

1. Généralités

Toute analyse des perspectives juridiques de la pêche au filet dérivant doit commencer par une discussion sur la situation actuelle du droit de la mer. Historiquement, le droit régissant l'utilisation des océans et des eaux côtières se fondait principalement sur le droit international coutumier. La coutume, quant à elle, nait de la pratique des nations et de leur acceptation de ce qu'elles perçoivent comme étant des normes internationales de comportement des États. Au XX^{e} siècle, le mouvement de conclusion de traités multilatéraux a donné lieu à la codification de segments considérables du droit de la mer ainsi qu'à la création d'un nouveau droit de la mer. Ce mouvement a culminé en 1982 avec l'établissement de la version finale de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer (CSDM). Étant donné que la CSDM n'est pas en vigueur, parce qu'elle n'a pas encore obtenu les 60 ratifications nécessaires, ses dispositions ne peuvent s'appliquer que lorsqu'elles atteignent le statut de droit coutumier.

Les grandes parties de la CSDM qui ont atteint le statut de droit coutumier ne sont plus controversées. Toutefois, étant donné que la Convention n'est pas officiellement en vigueur, et qu'il n'y a pas de texte officiel auquel on puisse se référer, il n'est pas toujours possible de déterminer avec certitude si toutes les dispositions de la Convention ont le même statut ou si le contenu de certains articles est incorporé dans le droit coutumier. Il en résulte une certaine incertitude quant à l'application. En ce qui concerne la pêche, les articles pertinents de la Convention traitent de la zone économique exclusive et de l'utilisation de

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

la haute mer et comportent certaines dispositions sur la conservation et la gestion des ressources marines. Il semble être généralement accepté que ces dispositions constituent un droit international valide et que les dispositions de la Convention traitant de la zone économique exclusive s'appliquent également à la zone exclusive de pêche.

2. Zones économiques exclusives

La Convention de 1982 permet à un État côtier d'avoir une zone économique exclusive (ZEE) de 200 milles nautiques (article 57), et lui accorde des droits souverains en ce qui concerne l'exploitation des ressources naturelles, y compris les ressources biologiques marines, de ladite zone. Bien que la Convention n'ait été conclue qu'en 1982, les discussions menant à la création de ces zones ont eu lieu en 1975. Immédiatement après, les États ont commencé à revendiquer ce concept en proclamant des zones de pêche de 200 milles nautiques et des zones économiques à part entière. Le Canada a revendiqué une zone de pêche de 200 milles nautiques en 1977 en vertu de la Loi sur la mer territoriale et les zones de pêche. Les États-Unis ont revendiqué une zone économique exclusive en 1983. En novembre 1986, 69 États côtiers avaient revendiqué de telles zones. Alors que la revendication d'une juridiction de pêche par le Canada se fonde sur une zone exclusive de pêche, le Canada n'a jamais déclaré de zone économique exclusive, car selon la position du ministère des Affaires extérieures, les mêmes droits et obligations en ce qui concerne la pêche découlent des deux régimes.

L'article 56 prévoit que l'État côtier a des droits souverains lorsqu'il s'agit d'explorer et d'exploiter, de conserver et d'administrer les ressources naturelles, vivantes ou non de la zone; il impose également l'obligation de respecter les droits et les devoirs des autres États. L'article 61 attribue la responsabilité de la conservation des ressources biologiques de la zone à la nation côtière, qui doit déterminer les prises permises dans la zone et promouvoir l'utilisation optimale des ressources biologiques de celle-ci. La nation côtière a également le droit d'établir certains règlements et règles régissant les prises dans la zone. Ce qui est accordé n'est pas la souveraineté totale, mais plutôt des droits assujettis à des obligations. Toutefois, les

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

observateurs ont remarqué que les nations côtières se conduisent comme si on leur avait accordé de fait une souveraineté absolue. (Cette question a été soulevée récemment lorsqu'un tribunal international a trouvé que le Canada n'avait pas le droit d'imposer certaines conditions à la France en ce qui concerne le traitement du poisson pêché dans la zone économique exclusive du Canada; toutefois, cette question touchait également l'existence et l'effet d'un traité antérieur.)

Le pouvoir des États côtiers de contrôler la pêche dans leur zone exclusive est toutefois établi. Les nations qui ont revendiqué une zone exclusive, peuvent donc, en vertu du droit international, interdire l'utilisation des filets dérivants dans leur territoire. Au Canada, la pêche au filet dérivant par des flottes de pêche étrangères n'est pas permise dans la zone exclusive de pêche. Un très petit nombre de bateaux se livrent sur une petite échelle à des opérations de pêche au filet dérivant sur la côte de l'Atlantique.

3. La haute mer

a. Principes de la réglementation

La question de la réglementation de la pêche en haute mer est plus controversée. Les hautes mers sont essentiellement ces étendues d'eau non comprises dans les zones économiques exclusives, les eaux territoriales et les eaux de l'archipel d'un État archipel. Elles constituent une propriété commune. La règle coutumière de liberté de pêcher a été modifiée par la CSDM, dont l'article 116 prévoit que tous les États ont le droit de permettre à leurs ressortissants de pratiquer la pêche en haute mer, sous réserve toutefois des obligations des traités, des articles 117 à 120 de la Convention traitant de la conservation des ressources biologiques marines et des dispositions de conservation touchant particulièrement les stocks qui chevauchent la zone de 200 milles, les espèces hautement migratrices, les mammifères marins, les stocks anadromes et les espèces catadromes (articles 64 à 67). Les obligations de conservation peuvent ne pas être universellement acceptées. Certains observateurs ont fait remarquer que les États ont tendance à accepter les droits enchassés dans la CSDM, mais non les obligations touchant les régimes de conservation et de gestion.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Néanmoins, il semble être généralement accepté que l'article 66 régit le contrôle des stocks anadromes, qui comprennent le saumon (les espèces anadromes étant celles qui retournent aux rivières dont elles sont issues pour frayer). L'article 66 accorde le pouvoir de la conservation des stocks anadromes, y compris les stocks qui se trouvent à l'extérieur de la zone économique exclusive, à l'État d'où ils proviennent. La pêche de ces stocks en haute mer par un pays autre que l'État d'origine ne peut se faire qu'en vertu d'une entente entre une flotte exploitant des lieux de pêche éloignés et l'État d'où proviennent ces stocks. Dans le Pacifique Nord, il faut une entente avec l'une des quatre nations productrices de saumon, c'est-à-dire les États-Unis, le Canada, l'URSS ou le Japon. En toute autre circonstance, la pêche peut être considérée comme illégale; il n'en demeure pas moins que l'application de ces dispositions soulève des problèmes. L'article 66 parle d'une "application par entente". La CSDM contient certes des dispositions traitant règlement des différends (partie 15), mais on ne peut se fonder sur de telles dispositions étant donné qu'elles ne sont pas ratifiées.

b. Obligations inhérentes aux traités sur la pêche au saumon

Le droit de pêcher en haute mer a été assujetti à des obligations inhérentes aux traités en vertu de l'article 116. En outre, l'article 311 prévoit que la CSDM ne modifiera pas les droits et obligations des parties, qui émanent d'autres ententes compatibles avec la Convention. Les parties peuvent décider de suspendre l'application de l'entente comme bon leur semble, à condition que cette décision ne porte pas atteinte aux principes et aux dispositions de la Convention dans son ensemble ou dans les clauses qui touchent d'autres parties. En général, bien que le droit international prévoie qu'un traité ultérieur ne puisse abroger un traité antérieur, à moins que les deux parties n'y consentent, un traité existant peut être interprété à la lumière du nouveau régime.

En 1953, une entente conclue entre le Japon, les États-Unis et le Canada - la Convention internationale concernant les pêcheries hauturières l'Océan Pacifique Nord - est entrée en vigueur. Ce traité limitait la pêche au saumon par les Japonais à certains secteurs du Pacifique Nord. Il a été établi que les Japonais ne pêcheraient pas le

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

saumon à l'ouest d'une ligne coïncidant avec le 175° de longitude ouest. Avec le temps, cette ligne a été repoussée vers le Japon. Dans le cadre d'une révision de l'entente en 1978, on a imposé à la pêche japonaise des restrictions en ce qui a trait aux saisons et aux lieux. La ligne de démarcation est maintenant fixée à 188°, et les Japonais doivent mettre fin à leur pêche dans la mer de Bering (mais non pas au sud des Aléoutiennes) en 1994. Le Japon pêche également du saumon dans le Pacifique Nord en vertu d'ententes qu'il a négociées avec l'URSS.

Parmi les initiatives prises sous les auspices de la Commission internationale de pêches du Pacifique Nord (CIPPN), créée par la Convention bilatérale, il y a lieu de citer la coopération entre les États-Unis, le Canada et le Japon en matière d'études scientifiques pertinentes et d'élaboration de mesures de conservation et d'application de la loi. En 1988, le gouvernement du Canada a proposé la création d'un groupe de travail chargé d'obtenir la collaboration des intéressés pour intenter des poursuites contre ceux qui se livreraient à la commercialisation du saumon pris dans le Pacifique Nord par des pays qui ne sont pas membres de la CIPPN. En 1989, des propositions émanant du représentant du Canada ont permis de créer, au sein de la Commission, un groupe de travail ayant pour mission de chercher des solutions de rechange à la pêche au saumon au filet dérivant. Dans le cadre de la CIPPN, on a effectué des études et échangé de l'information sur les prises fortuites de mammifères marins par la pêche au filet dérivant et sur les problèmes de débris marins.

Le Canada, les États-Unis, le Japon et l'URSS ont engagé des discussions afin de négocier un nouveau traité multilatéral pour remplacer l'actuelle entente tripartite. Bien que les modalités de la nouvelle entente ne soient point encore connues, il semble que toute la pêche au saumon en haute mer sera interdite.

Les Japonais utilisent couramment les filets dérivants dans la pêche au saumon dans le Pacifique Nord, sous la surveillance de la CIPPN et en vertu d'une entente avec l'URSS. Toutefois, si la pêche au saumon pratiquée par le Japon en haute mer est réglementée par un traité, tel n'est pas le cas pour la Corée et Taiwan; donc la pêche au saumon en haute mer pratiquée par ces deux pays est de prime abord illégale, en vertu de l'article 66 de la CSDM. Il faut toutefois rappeler que la Corée a

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

signé, mais sans la ratifier, la Convention de 1982, alors que ni la Corée ni Taiwan ne sont membres des Nations Unies et que la plupart des États ne reconnaissent même pas Taiwan. Néanmoins, en l'absence d'une entente avec une nation productrice de saumons permettant pareille pêche, Taiwan et la Corée, en tant que membres de la communauté internationale, sont tenus par l'article 66 de ne pas pratiquer la pêche interdite.

4. Réglementation de la pêche au calmar

Le principe régissant la pêche du calmar au filet dérivant en haute mer est celui de la liberté de pêcher, sous réserve de certaines exigences en matière de conservation. L'article 117 établit le devoir pour tous les pays d'adopter, pour leurs ressortissants, des mesures de conservation des ressources biologiques de la haute mer. L'article 118 établit pour tous les États l'obligation de collaborer à la conservation et à la gestion des ressources de la haute mer. L'article 119 impose aux États le devoir d'établir des régimes de conservation et de prendre des mesures pour maintenir ou rétablir les populations marines au rendement maximal soutenable en tenant compte des considérations environnementales et économiques. Le statut incertain des mesures de conservation, ainsi que l'insuffisance de dispositions permettant leur application et de mécanismes d'action lorsque les États ne s'entendent pas, ont limité l'utilité de ces articles. Toutefois, on pourrait soutenir que la pêche au filet dérivant en haute mer n'est pas conforme aux principes de conservation des ressources de la haute mer et de protection de l'environnement énoncés dans la CSDM. Pareille opinion a été soutenue par le South Pacific Forum Agency et cette assertion est incluse dans la déclaration de Tarawa (examinée plus loin).

D. Accords bilatéraux

Un certain nombre d'initiatives touchant les pêches en haute mer ont été prises à la suite de négociations entre les États-Unis et le Japon, la Corée et Taiwan. En 1987, le Driftnet Impact Monitoring, Assessment, and Control Act of 1987 a été adopté par le Congrès américain. Cette loi donne au Secrétaire d'État le pouvoir de négocier, avec des pays qui se livrent à la pêche au filet dérivant dans le Pacifique Nord,

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

des accords en vue de collaborer à la surveillance des activités de pêche, d'évaluer l'incidence de cette sorte de pêche sur les ressources marines et de prendre des dispositions pour appliquer les règlements et les dispositions législatives régissant cette pêche. Lorsqu'un gouvernement étranger néglige de négocier un accord avec les États-Unis, ces derniers prennent des mesures afin d'envisager l'interdiction de l'importation des produits du poisson venant du pays contrevenant.

À la suite des pressions économiques exercées, du moins en partie, par cette loi en 1989, une entente a été conclue avec le Japon après des consultations tripartites auxquelles a participé le Canada. L'entente la plus récente, conclue en 1990, renforce considérablement le programme des observateurs scientifiques établi en 1989, en augmentant le nombre d'observateurs scientifiques et en permettant l'échange des données recueillies par les observateurs, ainsi qu'en élargissant le mandat du programme des observateurs à la pêche au thon et à d'autres espèces plus grandes au filet à grandes mailles (en 1990, il y aura 10 Canadiens sur un total de 74 observateurs). Le gouvernement du Japon a élargi quelques-uns de ses règlements internes régissant la pêche du calmar en haute mer de façon à couvrir également la pêche au filet dérivant à grandes mailles. Parmi les dispositions législatives adoptées, citons des restrictions imposées quant aux périodes et aux lieux de pêche, l'interdiction de garder les prises fortuites, l'affichage obligatoire du nom du bateau de pêche et de son numéro d'immatriculation, l'inscription obligatoire du nom des engins de pêche utilisés, l'interdiction de transporter à bord à la fois des filets à grandes mailles et des filets à petites mailles, des restrictions sur la grandeur des mailles pour la capture des diverses espèces de stocks, et la présentation obligatoire des rapports de prises tant pour la pêche au calmar que pour la pêche au filet dérivant à grandes mailles. Ces dispositions limitent également le nombre total de bateaux pouvant pratiquer la pêche au calmar, interdisent le transbordement des prises en mer et obligent à fournir certaines données sur la position des bateaux et leurs lieux d'opération. En matière d'application de ces dispositions législatives, on a franchi une étape importante en exigeant que tous les bateaux japonais qui se livrent à la pêche au filet dérivant, que ce soit à grandes ou à petites mailles, soient munis de transpondeurs

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

qui permettront de détecter immédiatement leur position par satellite. L'entente permet également de nombreux échanges d'information entre les trois pays et la coordination des recherches. Les Japonais ont accepté en outre de ne pas accroître leurs opérations de pêche au calmar dans le Pacifique Nord.

Les États-Unis ont négocié des ententes analogues avec la Corée et Taiwan; comme de nombreuses mesures de réglementation adoptées par les gouvernements coréen et taiwanais sont de portée générale, le Canada en profite également. Dans le cadre des programmes de surveillance et d'application de la loi entre les États-Unis et la Corée et entre les États-Unis et Taiwan, les bateaux de pêche doivent être équipés d'émetteurs, et on a conféré des pouvoirs réels à ceux qui sont chargés d'appliquer les mesures.

Toutefois, aucune de ces ententes n'interdit l'utilisation des filets dérivants pour la pêche; elles visent plutôt toutes à contrôler les prises fortuites de saumon et, en ce qui concerne la Corée et Taiwan, à réduire les prises illégales de saumon au filet dérivant. Les dispositions de chacune de ces ententes interdisent également le rejet en mer des filets inutilisables et exigent que soient signalés les filets perdus.

E. Faits nouveaux dans les relations multilatérales

Des progrès considérables ont été accomplis dans le domaine de la restriction de l'utilisation des filets dérivants. La réalisation la plus importante accomplie dans ce domaine est la Résolution de l'ONU concernant la pêche pélagique au filet dérivant à grande échelle, coparrainnée par le Canada et la Nouvelle-Zélande et adoptée le 22 décembre 1989. La Convention insiste sur l'obligation pour les membres de la communauté internationale de coopérer plus étroitement à la conservation des ressources biologiques marines. On y exhorte les puissances qui pratiquent la pêche pélagique au filet dérivant à grande échelle à participer à l'échange de données de sorte qu'on puisse évaluer l'incidence des méthodes utilisées dans ce genre de pêche. La Résolution recommande que tous les membres intéressés de la communauté internationale se

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

réunissent d'ici le 30 juin 1991 pour examiner les données et décider des autres mesures qu'il convient d'adopter. La Résolution comporte les recommandations suivantes:

- imposition de moratoires, d'ici le 30 juin 1992, sur toute la pêche au filet dérivant en haute mer à grande échelle (cette suspension des activités pourra être levée lorsqu'on aura établi des pratiques efficaces de conservation et de gestion fondées sur de solides analyses);

- réduction immédiate de la pêche pélagique au filet dérivant à grande échelle dans le Pacifique Sud, pour en arriver à la cessation de cette sorte de pêche le 1er juillet 1991 (soit une journée après la date limite imposée pour l'évaluation des données scientifiques) jusqu'à ce que les parties concernées aient conclu des ententes appropriées en matière de conservation et de gestion;

- la cessation immédiate de l'accroissement de la pêche pélagique en haute mer au filet dérivant dans le Pacifique Nord et dans tous les autres océans, sous réserve des limites susmentionnées en matière de conservation et de gestion.

Il convient de noter que la Résolution a été adoptée sans être mise aux voix, ce qui indique que ses dispositions sont très largement appuyées (il faut cependant rappeler que ni la Corée ni Taiwan ne sont membres des Nations Unies). Le texte est un compromis entre les pays qui voulaient imposer immédiatement un moratoire et ceux qui désiraient étudier cette question de façon plus approfondie. On prendra des mesures en se fondant sur les meilleurs témoignages disponibles à une date donnée (le 1er juillet 1991 pour le Pacifique Sud et le 30 juin 1992 pour toutes les hautes mers). La Résolution ne tranche pas la question; la pêche au filet dérivant ne cessera dans les deux secteurs que si on n'enregistre aucun progrès en matière de conservation.

Le statut des résolutions des Nations Unies en matière de droit international est équivoque. Les experts en droit international notent que la valeur juridique de ces résolutions est très particulière, selon les circonstances de leur adoption et les principes qu'elles

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

énoncent. Le ministère des Affaires extérieures indique que, même si les résolutions peuvent contribuer au développement du droit international, elles ne confèrent aux États ni des droits ni des obligations. Bien que la Résolution n'ait aucune force de loi, elle donne toutefois la preuve de la communion d'idées qui existe sur la pêche internationale au filet dérivant et, à ce titre, elle a un certain poids politique et moral. La Résolution des Nations Unies préconise également une intensification des recherches visant à cerner les effets de la pêche au filet dérivant sur l'environnement et la mise au point d'autres méthodes de réglementation et de surveillance. Il est possible que la Résolution, ainsi que les sections de la CSDM touchant la conservation, puissent contribuer à l'émergence d'une nouvelle série de normes de droit international régissant la pêche au filet dérivant à grande échelle.

L'incidence de la Résolution reste à voir. Le Japon, qui est membre des Nations Unies, ne s'y est pas opposé. Taiwan, bien qu'il ne soit pas membre des Nations Unies, est l'un des membres de la communauté internationale mentionnés dans la Résolution, et il a montré un certain empressement à éliminer progressivement l'utilisation des filets dérivants. La Corée a également manifesté son empressement à limiter l'accroissement de cette sorte de pêche dans le Pacifique Nord et le Japon n'augmentera pas ses activités en 1990. L'aboutissement final de la Résolution est difficile à prédire. L'entrée en vigueur du moratoire dépendra d'une entente sur les questions de conservation; quant à déterminer l'efficacité d'un tel moratoire, c'est une autre affaire.

L'opposition générale à la pêche au filet dérivant a été également exprimée dans d'autres instances multilatérales. Les nations de la région du Pacifique Sud s'inquiètent des conséquences de la pêche au filet dérivant pratiquée par Taiwan, le Japon et la Corée sur la possibilité de maintenir leurs stocks de poissons à un niveau constant sans les épuiser. En juillet 1989, à l'occasion d'une réunion annuelle du South Pacific Forum, les nations de cette région ont publié la déclaration de Tarawa, qui cherche à établir un régime de gestion de la pêche au thon blanc dans le Pacifique Sud et à interdire la pêche au filet dérivant dans la région. On estime qu'en 1989 on a pris dans la région environ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

trois ou quatre fois la prise maximale soutenable permise, en raison surtout de l'augmentation sans précédent du nombre de bateaux de pêche utilisés par Taiwan. Les nations qui ont signé cette déclaration sont les suivantes: l'Australie, la Nouvelle-Zélande, la Micronésie, le Kiribati, la Papouasie-Nouvelle-Guinée, les îles Salomon, le Tuvalu, la Samoa, les îles Cook, les îles Fidji, le Nauru, le Niue, les Îles Marshall, le Tonga et le Vanuatu.

Par la suite, ces pays, ainsi que la France, Paulu, Pitcairn, Tokelu et la Samoa occidentale, ont conclu un traité, la Convention to Prohibit Driftnet in the South Pacific. Les parties ont convenu d'interdire à leurs ressortissants de pratiquer la pêche au filet dérivant dans le Pacifique Sud et de prendre des mesures conformes au droit international pour limiter les activités de pêche dans la zone faisant l'objet de la Convention. Il est à noter que toutes les mesures proposées peuvent être prises dans le cadre des compétences de pêche déjà acceptées. Toutefois, la Convention n'est pas encore en vigueur.

Le 17 juillet 1990, le Japon annonçait qu'il cessait de pratiquer la pêche au filet dérivant dans le Pacifique Sud.

Très récemment, la Chambre des représentants des États-Unis a adopté un projet de loi qui confie au Secrétaire d'État le mandat d'obtenir l'interdiction, à l'échelle internationale, de la pêche au filet dérivant. Cette disposition législative exigera la présentation d'un rapport annuel au Congrès sur les progrès de tels efforts, y compris des suggestions concernant d'autres mesures législatives qui pourraient encourager la cessation de la pêche au filet dérivant. Le projet de loi est actuellement devant le Sénat américain, qui doit le ratifier pour qu'il devienne loi.

En octobre 1989, à la réunion des chefs de gouvernement du Commonwealth tenue à Langkawi, en Malaisie, le Canada figurait au nombre des pays qui avaient fait une déclaration sur l'environnement, et qui notamment avaient pris l'engagement de décourager et de limiter les pratiques de pêche qui n'assuraient pas le maintien des stocks à un niveau constant et de demander l'interdiction de la pêche pélagique au filet dérivant. Il s'agit d'une déclaration qu'il vaut la peine de noter, en ce sens qu'un grand nombre de pays en développement et de nations industrialisées ont appuyé le principe de l'interdiction.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Une autre étape franchie en 1989 a été la Proclamation sur la pêche au filet dérivant en haute mer dans le Pacifique Nord, signée par le premier ministre de la Colombie-Britannique et les gouverneurs des États de l'Alaska, de Washington, de l'Oregon, de l'Idaho, de la Californie et d'Hawaii et adressée aux gouvernements fédéraux du Canada et des États-Unis. Cette proclamation demande que l'on obtienne du Japon la réduction de la pêche au saumon; que l'on prenne des mesures pour diminuer les effets des flottes de bateaux s'adonnant à la pêche au calmar en haute mer sur les prises fortuites de poissons, de mammifères marins et d'oiseaux de mer; que l'on arrive à une entente en vue de l'adoption d'une nouvelle convention par le Japon, le Canada, les États-Unis et l'URSS afin d'interdire toute pêche au saumon en haute mer dans le Pacifique Nord; que l'on crée un organisme multinational de recherche pour le Pacifique; que l'on signe des accords internationaux pour limiter la commercialisation du saumon pêché illégalement; et qu'on affecte plus de ressources à la surveillance et à l'application des accords internationaux.

Les premiers résultats de l'étude multinationale qu'ont menée dans le Pacifique Nord, entre juin et octobre 1989, des observateurs canadiens, américains et japonais à bord de bateaux de pêche au filet dérivant japonais ont révélé qu'il y avait beaucoup de gaspillage et un risque de destruction généralisée d'oiseaux de mer et d'espèces non commerciales de poissons et de mammifères marins. Cette année, 74 observateurs de ces trois pays étudient les conséquences de la pêche au filet dérivant dans le Pacifique Nord.

F. Initiatives canadiennes

Le Canada interdit la pêche au filet dérivant à grande échelle dans sa propre zone de pêche. Il a adopté des règlements en 1987 pour interdire l'importation de saumon du Pacifique Nord provenant de pays qui ne sont pas membres de la CIPPN, en vertu du Règlement sur la convention concernant les pêcheries du Pacifique Nord, et il travaille à prendre des mesures pour dissuader les pays qui se livrent à la commercialisation du saumon pêché illégalement. Le ministère des Pêches et Océans a lancé un

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

certain nombre de programmes de recherche pour étudier les effets de la pêche au filet dérivant.

Dans le cadre de la CIPPN, le Canada a proposé la formation de groupes de travail pour se pencher sur la commercialisation du saumon du Pacifique Nord par les pays qui ne sont pas membres de la CIPPN et pour étudier d'autres solutions de rechange aux techniques de la pêche au filet dérivant. Les observateurs scientifiques du Canada participeront au programme d'observation pour le Pacifique Nord en 1990.

Des consultations récentes menées entre la Corée et le Canada donneront lieu à des échanges de scientifiques et à une plus grande coopération scientifique.

Au niveau provincial, la Colombie-Britannique a parrainé en 1989 une conférence traitant de la pêche au filet dérivant, qui a réuni des Canadiens et des Américains s'interessant à la question, ainsi que des observateurs venant du Pacifique Sud.

Sur le plan fédéral, un projet de loi d'initiative parlementaire, le projet de loi C-280, visant à modifier la Loi sur les pêches (pêche au filet dérivant) est passé en première lecture le 20 décembre 1989. Ce projet de loi, qui reste au Feuilleton, interdirait l'utilisation des filets dérivants dans la zone de pêche canadienne et imposerait de lourdes amendes pour toute violation.

MESURES PARLEMENTAIRES

L'activité dans les relations internationales, notamment la conclusion de traités, est menée par le gouvernement du Canada en vertu des pouvoirs souverain dont il dispose. Il y a eu peu de mesures parlementaires directes; par conséquent, l'aperçu suivant comprendra également les mesures gouvernementales.

En 1952, le Canada a conclu avec les États-Unis et le Japon la Convention internationale pour la pêche en haute mer dans le Pacifique Nord, qui est entrée en vigueur en 1953. Ce traité a été incorporé dans la législation nationale par le Parlement sous le titre: Loi sur la convention concernant les pêcheries du Pacifique Nord en 1953. En 1977,

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

une zone exclusive de pêche a été créée en vertu de la Loi sur la mer territoriale et les zones de pêche et, en 1982, le Canada a signé, sans la ratifier, la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer. Cinq ans plus tard, le gouvernement du Canada annonçait que la pêche au filet dérivant à grande échelle était interdite dans la zone de pêche du Canada.

En 1989, la Colombie-Britannique a parrainé une conférence sur la pêche au filet dérivant au cours de laquelle une déclaration commune a été faite par les gouverneurs de plusieurs États américains et le premier ministre de la Colombie-Britannique. La même année, le Canada a coparrainné la résolution des Nations Unies sur la pêche au filet dérivant, et le projet de loi C-280, un projet de loi d'initiative parlementaire visant à amender la Loi sur les pêches (pêche au filet dérivant), a reçu la première lecture à la Chambre des communes. Ce projet de loi est encore au Feuilleton.

CHRONOLOGIE

1952 - Le Canada signe une entente tripartite (la Convention internationale pour la pêche en haute mer dans le Pacifique Nord) avec les États-Unis et le Japon; cette entente régit la pêche au saumon dans le Pacifique Nord. La convention entre en vigueur en 1953.

1973 - On entame des négociations pour la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer.

1977 - Le Canada revendique une zone exclusive de pêche de 200 milles nautiques en vertu de la Loi sur la mer territoriale et les zones de pêche.

1982 - Le Canada signe, sans la ratifier, la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer de 1982.

1987 - Le Canada annonce une politique visant à interdire la pêche au filet dérivant à grande échelle dans la zone de 200 milles nautiques.

1987 - Le Canada renforce les règlements existants qui interdisent l'importation de saumon du Pacifique Nord en provenance des pays qui ne sont pas membres de la CIPPN.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

1987 - Les États-Unis adoptent le Driftnet Impact Monitoring, Assessment, and Control Act of 1987 en vertu duquel on confie au Secrétaire d'État le mandat de conclure un accord avec le Japon, la Corée et Taiwan sur la surveillance de la pêche au filet dérivant dans le Pacifique Nord.

1988 - Le Canada demande que la Commission internationale des pêches du Pacifique Nord forme un groupe de travail pour prendre des initiatives visant à contrôler la commercialisation du saumon pêché illégalement.

1989 - Le Canada, les États-Unis et le Japon concluent une entente sur des programmes d'observateurs scientifiques et la surveillance des opérations des flottes de pêche au filet dérivant. Le Japon se conforme au Driftnet Impact Monitoring, Assessment, and Control Act of 1987 en adoptant des mesures législatives internes.

1989 - Les États-Unis concluent, avec la Corée et Taiwan, une entente sur le programme d'observateurs scientifiques, et sur l'application et la surveillance des opérations de pêche au filet dérivant dans le Pacifique Nord. La Corée et Taiwan adoptent des règlements nationaux sur la pêche au filet dérivant.

1989 - Les pays de la région du Pacifique Sud se réunissent pour discuter de la pêche au filet dérivant et obtenir l'interdiction de cette forme de pêche dans le Pacifique Sud. Ils publient la déclaration de Tarawa.

1989 - À l'initiative du Canada, le CIPPN forme un groupe de travail pour étudier des solutions de rechange aux techniques de pêche au filet dérivant.

1989 - La Colombie-Britannique parrainne une conférence sur la pêche au filet dérivant. Une déclaration est publiée par le premier ministre de la province et les gouverneurs de plusieurs États américains.

1989 - À Langkawi, en Malaisie, les chefs de gouvernement du Commonwealth publient une déclaration sur l'environnement qui appuie l'interdiction de la pêche au filet dérivant à grande échelle.

1989 - Les nations du Pacifique Sud concluent la Convention to Prohibit Driftnet Fishing in the South Pacific. La convention est ouverte en vue de sa ratification, mais elle n'est pas encore en vigueur.

1989 - Le Canada coparrainne la résolution des Nations Unies sur la pêche au filet dérivant.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

1989 - Un projet de loi d'initiative parlementaire, le projet de loi C-280, visant à modifier la Loi sur les pêches (pêche au filet dérivant) passe en première lecture à la Chambre des communes.

1990 - La Chambre des représentants des États-Unis adopte un projet de loi visant à interdire la pêche au filet dérivant dans sa zone économique exclusive et confie au Secrétaire d'État le mandat d'obtenir l'interdiction internationale de la pêche au filet dérivant. Le projet de loi est actuellement devant le Sénat américain.

1990 - Le Canada, les États-Unis et le Japon négocient une entente révisée sur les opérations de pêche au filet dérivant dans le Pacifique Nord.

BIBLIOGRAPHIE SÉLECTIVE

Beamish, R.J. et al. Ministère des Pêches et Océans. A Preliminary Summary of the Impact of the Squid Driftnet Fishery on Salmon, MarineMammals and Other Marine Animals. Août 1989.

Brown, H.C. "Recent Developments in the Law of the Sea." San Diego Law Review, vol. 21, 1986, p. 701.

Castel, et al. International Law, Chiefly as Interpreted and Applied in Canada. 4e édition, 1987.

Johnston, J. "International Management of Living Marine Resources." The Legal Challenge of Sustainable Development. J. Saunders (éd.). Canadian Institute of Resources Law, 1990.

McDorman, T.L. "Will Canada Ratify the Law of the Sea Convention." (1988) San Diego Law Review, vol. 25, 1988, p. 537.

McRae, A. "Approaches to the Resolution of Atlantic and Pacific Ocean Problem." Ecology Law Quarterly, vol. 16, 1989, p. 227.

Margolis, L. Pêches et Océans. Notes on High-Seas Distribution of Canadian Salmonids and the Japanese High-Seas Fisheries. Octobre 1989.

Obee, B. "Strip Mining the Seas." Canadian Geographic, février-mars 1990.